



諸外国における農産物セーフガード発動の現状と課題

◆ ◆

勝又 健太郎

1. はじめに

わが国において初のセーフガードが、主に中国からの輸入の急増に伴い、ねぎ、生しいたけ及び畳表という農産物関連3品目について200日間の暫定措置ではあるが、2001年4月23日から関税割当方式により発動された。これは本発動には至らなかったものの、農産物の輸入に対するセーフガード（以下「農産物セーフガード」という。）の発動は、現在行われている世界貿易機関（WTO：World Trade Organization）の農業交渉の結果次第では農産物の一層の関税の引き下げによる輸入増加の圧力が高まる状況にある中で、わが国にとってより現実問題化しているといえる。一方、1995年1月以降のWTO体制の下で、セーフガードの発動によって発動国と発動に係る產品の主な輸出国である被発動国との間で紛争案件となり、WTOのパネルや上級委員会においてWTO協定との整合性が検討されたケースをみると、全て協定違反とされている。セーフガードは関税及び貿易に関する一般協定（GATT：the General Agreement on Tariffs and Trade）上の義務からの逸脱を例外的に認めるものであるだけに、その発動に対して、WTOは、ルールを厳格に解釈して適用していくとする確固たる姿勢を示しているといえる。

本稿は、以上のわが国と国際社会におけるセーフガードを巡る状況を踏まえ、わが国における農産物セーフガードの適切な運用の一助となることを目的として、諸外国におけるセーフガードについて発動の現状と課題という形で基礎的な知見を提供するものである。

2. セーフガードの定義、発動条件及び発動状況

（1）セーフガードの定義及び発動条件

「セーフガード」とは、GATT第19条に「特定の產品の輸入に対する緊急制限措置」として規定されている措置である。ある產品の輸入急増の影響により、輸入產品と同種の又は直接競合する產品を生産する国内産業に重大な損害又はそのおそれが生じた場合に、その損害を防止・救済するために緊急的にとられる輸入制限措置（関税引上げや輸入数量

本稿の詳細については、農林水産政策研究第6号『諸外国における農産物セーフガード発動の現状と課題』（平成16年3月）を参照されたい。

制限)である。セーフガードは、GATT 創設以来規定されているが、先般のウルグアイ・ラウンド交渉の結果、セーフガード協定が成立し、発動条件等の明確化や輸出自主規制等の「灰色措置」の禁止等セーフガードのより具体的な運用について規定が整備された。

発動条件に関しては、セーフガード協定第4条において具体的に規定されており、その内容を整理すると以下のとおりである。

輸入產品と「同種の又は直接に競合する產品」の生産者の全体又は相当な部分を占めている生産者である「国内産業」を明確にし、セーフガードにより救済するべき対象を明らかにする。(国内産業の明確化)

輸入產品の「輸入の増加率及び増加量」と「国内市場占拠率」を客観的かつ数値化して評価し、制限するべき程度に相当な輸入が存在することを提示する。(輸入の増加)

「販売」、「生産」、「生産性」、「操業度」、「損益」及び「雇用」についての水準の変化を客観的かつ数値化して評価し、救済するべき程度に国内産業が「重大な損害」を被っていることを提示する。(販売、生産、生産性、操業度、損益及び雇用の水準の変化)

「輸入増加」と「重大な損害」の因果関係を客観的な証拠に基づいて立証すること、また、輸入増加以外の要因が国内産業に与えている損害を、輸入増加による損害と見なしてはならない。(因果関係の立証及び輸入増加以外の要因の分析)

本稿においては、以上のからのほか、セーフガード協定には規定されていないがGATT 第19条にある「輸入の増加は、事情の予見されなかった発展の結果(a result of unforeseen developments)によるものである」という規定、つまり、輸入増加は市場開放時には予想できなかった状況変化の結果としてもたらされたということ、についてもとして発動条件の一部として位置づけることとする。

(2) セーフガードの発動状況

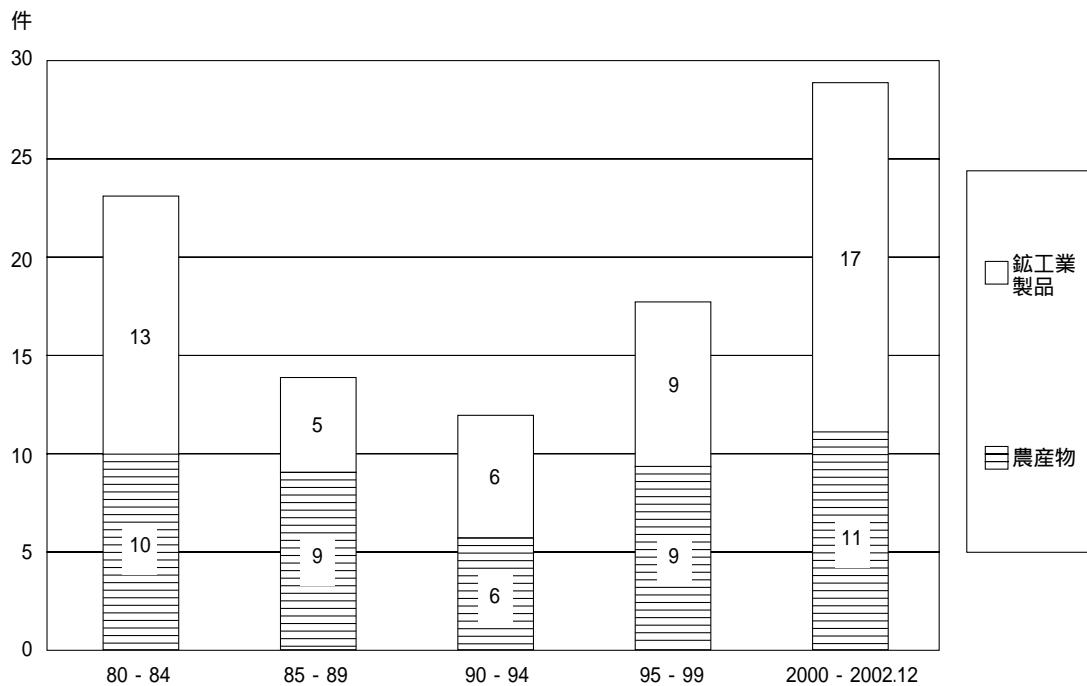
セーフガードは、GATT 発効(1948年1月)以来、WTO 協定発効前(1994年12月)までの間に150件発動された。セーフガード協定発効後(1995年1月以降)2002年12月までに農産物の輸入に対しては20件、鉱工業製品の輸入に対しては26件のセーフガードが本発動された。

1) 発動件数の推移

発動件数の1980年以降から2002年12月までの5年間毎の推移については、第1図のとおりである。農産物及び鉱工業製品とも1995年のセーフガード協定発効を境にして、発動件数が減少から増加に転じている。

2) 発動手段及び期間

発動手段については第1表のとおり、農産物に係る発動事例においては輸入数量制限や関税割当という手段による措置が全体の半分を占めている一方で、鉱工業製品に係る発動事例においては4分の3近くが関税引き上げにより措置しており、輸入数量制限による措置は行われていない。発動期間については第2表のとおり、農産物に係る発動事例においては、セーフガード協定において認められている最長期間である4年の措置が全体の3分



第1図 発動件数の推移

出典：経済産業省通商政策局編（2001）『不公平貿易報告書2001年版』及びWTOのwebsiteにアクセスし、国別・品目別に文書をダウンロードして筆者が再集計した（http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm）に2001年10月から2003年3月にかけてアクセス）。ダウンロードした文書としては、Notifications Pursuant to Article 12.1.c and Article 9, Footnote 2, of the Agreement on Safeguards on Taking a Decision to Apply a Safeguard Measure - Republic of Korea (G/S/G/N/10/KOR/2& Suppl.1)などがある。

第1表 発動手段の農工間比較

発動手段	農産物関係	鉱工業製品関係
関税引上げ	10(50)	19(73)
関税割当	6(30)	7(27)
輸入数量制限	4(20)	0(0)

出典：WTOのwebsiteにアクセスし、国別・品目別に文書をダウンロードして筆者が再集計した（http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm）に2001年10月から2003年3月にかけてアクセス）。ダウンロードした文書としては、Notifications Pursuant to Article 12.1.c and Article 9, Footnote 2, of the Agreement on Safeguards on Taking a Decision to Apply a Safeguard Measure - Republic of Korea (G/S/G/N/10/KOR/2& Suppl.1)などがある。

注：数字は件数、（ ）は全体に占める%。

の1以上を占め、3年の措置の割合も3割となっている。一方、鉱工業製品に係る発動事例においては、3年の措置が多く、2年以下の措置も4割程度であり、最も長い4年の措置はわずかに1件のみである。以上のように、農産物に係る発動事例の方が鉱工業製品に係る発動事例より、発動手段が数量管理的（輸入数量制限や関税割当）である事例、発動期間が長期である事例の割合が高いことがわかる。

第2表 発動期間の農工間比較

発動期間	農産物関係	鉱工業製品関係
2年以下	6(30)	11(42)
2年半	1(5)	1(4)
3年	6(30)	12(46)
3年半	0(0)	1(4)
4年	7(35)	1(4)

出典：第1表に同じ。

注：数字は件数、()は全体に占める%。

3. 農産物セーフガードの発動条件の運用実態

WTO体制下において農産物セーフガードが本発動された20事例に焦点を絞って発動条件から別に運用実態を国別に整理したものが第3表である。

(1) 国内産業の明確化

国内産業を明確にする際に、発動国の多くが主張していることは、輸入品の国内生産者だけでなく、その原料の国内生産者も合わせて国内産業としていることである。たとえば、韓国の脱脂粉乳調整品の輸入に対するセーフガードの事例では、脱脂粉乳調整品が、乳製品の製造において国産の原乳と粉乳の代替財として利用されていることが主張されている。また、国内の最終乳製品生産者が国産の原乳と粉乳の購入を減少させる一方、輸入品の購入を増加させたという理由から、原乳と粉乳を脱脂粉乳調整品と「直接に競合する産品」であり、それらの生産者は「国内産業」であると位置づけられている。

(2) 輸入の増加の提示

ほとんどの事例で絶対的輸入量は増加しているが、中には減少している事例がある。

(3) 販売、生産、生産性、操業度、損益及び雇用の水準の変化

各指標の全てについてパフォーマンスが低下（損害認定の根拠となる符号はマイナス）している訳ではない。また、指標ごとの評価の方法をみると、評価の根拠となった具体的なデータを示すことなく定性的記述のみで評価されている指標、あるいは、直接指標データを評価せずに他の指標の動向等から推論する形で間接的・代替的に評価されている指標、さらには、評価が行われていない指標もある。指標に対する評価のうち、「損益」及び「雇用」については、いずれの事例ともマイナスを示しており、各国ともこれらの指標を重要な判断材料にしているものと考えられる。

(4) 因果関係の立証及び輸入増加以外の要因の分析

最も詳細に因果関係について説明していると考えられる米国の事例においては、輸入増

第3表 農産物セーフガードの発動条件の運用実態

番号	発動国	輸入品	同種の又は直接に競合する產品	国内産業		輸入量	輸入シェア	販売	生産性	操業度	損益	雇用
				原乳・粉乳調整品	原乳・粉乳が「直接に競合する產品」							
1	韓国	脱脂粉乳調整品	原乳・粉乳が「直接に競合する產品」	原乳生産者（酪農家、酪農経営乳加工会社）	粉乳生産者（酪農協同組合、乳加工会社）	+	+	+	(+)	(100%)	(-)	(-)
2	韓国	ニンニク	ニンニク	ニンニク生産者	ニンニク生産者	+	+	-	+	+	-	(-)
3	米国	小麦グルテン	小麦グルテンが「同種の產品」	小麦グルテン生産者	ラム肉生産者（ど畜業者、解体業者）	+	-	-	(-)	-	(-)	(-)
4	米国	ラム肉	ラム肉が「同種の產品」	子羊生産者（繁殖業者、肥育業者）	子羊生産者（繁殖業者、肥育業者）	+	+	-	(0)	-	-	(-)
5	チリ	小麦・小麦粉	小麦	小麦生産者	小麦生産者	-	-	-	-	-	-	-
6	チリ	砂糖	砂糖・甜菜	砂糖生産者、甜菜生産者	砂糖生産者、甜菜生産者	+	-	-	-	-	-	-
7	チリ	食用植物油	食用菜種油・菜種	菜種油生産者、菜種生産者	菜種油生産者、菜種生産者	0	-	-	-	-	-	-
8	チリ	粉乳・UHT牛乳	原乳・UHT牛乳	原乳生産者、UHT牛乳生産者	原乳生産者、UHT牛乳生産者	+	-	+	0	-	-	-
9	チリ	果糖・果糖シロップ	砂糖	砂糖生産者	砂糖生産者	+	+	-	+	+	(-)	-
10	アルゼンチン	果糖液漬け桃（桃缶）	果糖液漬け桃（桃缶）	桃缶生産者	桃缶生産者	-	-	-	(-)	-	-	(-)
11	ブラジル	ココナッツ	ココナッツ	砂糖生産者、甜菜生産者	砂糖生産者、甜菜生産者	+	+	-	-	-	-	-
12	チエコ	甘蔗・甜菜・蔗糖	砂糖・甜菜	砂糖生産者、甜菜生産者	砂糖生産者、甜菜生産者	+	+	-	-	-	-	-
13	チエコ	異性化糖	砂糖・甜菜	砂糖生産者、甜菜生産者	砂糖生産者、甜菜生産者	+	+	-	-	-	-	(-)
14	チエコ	ココアパウダー	砂糖	砂糖生産者	砂糖生産者	+	+	-	-	-	-	-
15	スロヴァキア	甘蔗・甜菜・蔗糖	砂糖・甜菜	砂糖生産者、甜菜生産者	砂糖生産者、甜菜生産者	+	+	-	-	-	-	-
16	ラトヴィア	豚肉	豚が「直接に競合する產品」	豚の生産者（ど畜施設の有無に関わらず）	豚の生産者（ど畜施設の有無に関わらず）	+	+	+	+	+	-	-
17	リトアニア	非乾燥ペイストリー	「同種の產品」	非乾燥ペイストリーイーストが 「同種の產品」	非乾燥ペーストリーアイースト生産者	+	+	-	-	-	-	-
18	ヨルダン	ピスケット	ピスケット	ピスケット生産者	ピスケット生産者	+	+	-	-	-	(-)	-
19	モロッコ	バナナ	バナナ	バナナ生産者	バナナ生産者	+	+	+	+	+	-	-
20	エジプト	脱脂粉乳	原乳	原乳生産者	原乳生産者	+	+	(-)	-	-	(-)	-
				損害認定の根拠となる符号								

出典：第1表に同じ。

注(1) +は増加傾向、-は減少傾向、0は安定又は明確な増加傾向が見られないを示す。これらの符号は、各國政府による通報文書の内容を元に行つた筆者の判定を示している。

(2)()は定性的、代替的又は間接的評価を示す。

(3)空欄は評価なしを示す。

加と重大な損害の指標が悪化した時期が一致していることを論拠とし、低価格の輸入品の急増によって国産品の市場占拠率及び価格が低下し、その結果として国内産業が収入減等による損害を被ったという分析が行われている。また、輸入増加と同時に輸入増加以外の要因が国内産業の損害にある程度の影響を与えていることが認められたとしても、それらは損害の原因としての重要度が輸入増加よりも低いと説明している。

(5) 事情の予見されなかつた発展の結果

韓国は、ウルグアイ・ラウンド交渉の結果、ニンニク産業の重要性を考慮して市場開放による国内産業への影響を最小限にするために、生鮮及び冷蔵ニンニクに高率関税を設定して市場開放を行った。一方、冷凍及び酢漬けニンニクについては、貿易量がほとんどなかつたので、それぞれ1997年と1993年に低率の関税を設定して市場開放を行つた。ウルグアイ・ラウンド交渉後、外国からの冷凍及び酢漬けの形態でのニンニクの輸出が開始された。このような貿易パターンの変化は、予測不可能であったと説明している。

4. WTOのパネル及び上級委員会の発動条件に関する判定結果

3.において整理した農産物セーフガードの発動事例のうちで、被発動国が、当該発動はWTO協定に違反しているとしてWTOの紛争処理機関に提訴し、パネル及び上級委員会においてWTO協定との整合性が検討された事例と、これらの事例における上記発動条件からに関するWTOのパネル及び上級委員会の判定結果は第4表のとおりである。以下、同表で示した判定結果に関して、WTOのパネル及び上級委員会でなされた議論の内容（論点と結論）を発動条件ごとに代表的な事例について整理する。

(1) 国内産業の明確化（「米国 - ラム肉」のケース）

ラム肉の輸入が増加した状況において、「国内産業」にラム肉の生産者（と畜・解体業者）だけでなく、ラム肉の原材料である生きた子羊の生産者（繁殖・肥育業者）を含めたことは、セーフガード協定に適合しているのかどうかが論点である。

米国は、「ラム肉」を「同種の产品」と認定したうえで、原材料である生きた子羊から最終生産物であるラム肉まで連続的な生産ラインがあること、原材料生産者と最終生産物の生産者の経済的利益が実質的に一致することを理由として、「国内産業」に加工業者であるラム肉の生産者とともに原材料生産者である子羊の生産者が含まれるとした。しかし、このような解釈にはセーフガード協定上の根拠はない。生産者が「国内産業」に該当するかどうかの根拠は、輸入产品と「同種又は直接に競合する产品」の生産者であるかどうかであり、国産品の生産プロセスにおける位置づけによって与えられるものではない。今回のケースにおいては「国内産業」には、あくまでも「同種の产品」であるラム肉の生産者のみが含まれることとなるので、米国は「国内産業」の概念を拡大解釈したことになる。したがって、米国の国内産業の特定はセーフガード協定に違反している。

第4表 パネル・上級委員会の判定結果

発動国 (被申立て国)	韓国	米国	米国	チリ
発動対象品 (輸入品)	脱脂粉乳調整品	小麦グルテン	ラム肉	小麦・小麦粉、 食用植物油
輸出国 (申立て国)	EU	EU、 オーストラリア	オーストラリア、 ニュージーランド	アルゼンティン
国内産業			×	(×)
輸入増加	()	()		(×)
重大な損害又はそのおそれの決定	(×)	×	×	(×)
因果関係	()	×	×	(×)
事情の予見されなかつた発展の結果			×	(×)

出典："Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products", Report of the Appellate Body (1999) (WT/DS98/AB/R). "United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities", Report of the Appellate Body (2000) (WT/DS166/AB/R). "United States-Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia", Report of the Appellate Body (2001) (WT/DS177/AB/R,WT/DS178/AB/R). "Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products", Report of the Panel (1999) (WT/DS98/R). "United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities", Report of the Panel (2000) (WT/DS166/R). "United States-Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia", Report of the Panel (2001) (WT/DS177/R,WT/DS178/R). "Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products", Report of the Panel (2002) (WT/DS207/R)

注(1) は協定整合的、×は協定違反、()は判断保留を示す。

(2)()はパネル段階で決着したことを示す。

(3) 空欄は争点になっていないことを示す。

(2) 輸入の増加（「米国 - 小麦グルテン」のケース）

輸入増加の評価方法はセーフガード協定に適合しているのかどうかが論点である。

セーフガード協定は、「輸入の増加」の量と質の特性について「重大な損害を与えるおそれがあるような増加した数量」と規定している。輸入の増加がありさえすれば十分ということではなく、輸入の増加は、重大な損害を与えるおそれがあるために「十分に、直近、突然、急激、相当」でなければならない。今回のケースにおいては、米国は、5年間の調査期間中で輸入が38%増加し、そのほとんどが直近の2年間で起こっていると評価した。この輸入増加の動向は、「十分に直近、突然、急激、相当」という条件を満たしているためセーフガード協定に適合している。

(3) 重大な損害又はそのおそれの決定（「米国 - 小麦グルテン」のケース）

重大な損害又はそのおそれを決定するために行った損害指標の評価方法は、セーフガード

ド協定に適合しているのかどうかが論点となる。重大な損害又はそのおそれの決定に関するパネル及び上級委員会の審査の方法に関する基準(スタンダード・オブ・レビュー)は、「紛争解決に係る規則及び手続きに関する了解」(the Understanding on Rules and procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)第11条の規定に基づき「問題の客観的な評価」を行うこととされている。

セーフガード協定第4条2(a)に関する申し立て(重大な損害又はそのおそれの指標評価が協定に違反しているという申し立て)についてDSU第11条に基づき「客観的な評価」を行うとは、各国の調査機関が行った同条に列挙されている損害の各指標の評価について、再度事実関係を審査・検討し直すことではなく、列挙された損害指標を調査段階において全て評価しているかどうか、その評価の方法が重大な損害又はそのおそれを立証する合理的な説明になっているかどうかを審査・検討することとされており、列挙された損害指標のうち評価していないものがある場合や評価方法に合理性がない場合はセーフガード協定違反になることとなる。

小麦グルテンの国内産業(生産者)は、小麦と小麦粉を原料として小麦グルテンを生産しているが、同一の生産過程で小麦スター、アルコール等の副産物も同時に生産しているので、国内産業の「損益」を評価するためには、各生産者の総収入と総支出を小麦グルテン分野と小麦スター等その他の生産物分野との間で分配しなければならない。小麦グルテン産業の損益の評価結果は、この分配方法により変化することとなるので、小麦グルテンの生産に関する損益の評価が合理的な説明となっているためには、この分配に関する方法論がいかに適切であるかについて具体的な説明が必要となる。しかしながら、米国は各生産者の行った当該分配方法は適切であったとのみ報告し、方法論の適切性の根拠について具体的な説明を行っていない。したがって、スタンダード・オブ・レビューの観点から重大な損害の決定は協定に違反している。

(4) 因果関係の立証及び輸入増加以外の要因の分析(「米国 - ラム肉」のケース)

輸入増加と国内産業の損害又は損害のおそれの間の因果関係の分析方法は、セーフガード協定に適合しているかどうか、特に輸入増加と、輸入増加以外の要因による損害の責めを輸入増加に帰していないという条件が満たされているかどうかが論点である。

複数の要因が同時に損害の原因となっている状況においては、輸入増加による損害の影響に関する最終的な決定は、全ての他の要因による損害の影響を区別し、分離してはじめて行うことができる。そうすれば、因果関係の最終的決定は、輸入増加と重大な損害の間の真正かつ実質的な原因と結果の関係に基づくこととなる。米国は、輸入増加以外に国内産業の状態の悪化の原因であると申し立てられた六つの要因(ウール法に規定する支払の廃止、他の肉製品との競争、投入コストの増加、長期間にわたる肥育、と畜部門の集中、需要促進事業の非実施)を認定し、これらの各要因が輸入増加よりも「重大な損害のおそれ」についての「より重要な原因」であるかどうかを検討し、輸入増加がより重要な原因であると結論している。しかし、米国は輸入増加とそれ以外の各要因

の影響を分離したプロセスについては全く説明しておらず、このため、他の要因による損害の影響が輸入増加による損害の評価に含まれていないことを説明できていない。したがって、米国はその他の要因による損害の責めを輸入の増加に帰してはならないという義務を果たしていないため、セーフガード協定に違反している。

（5）事情の予見されなかった発展の結果（「チリ・小麦・小麦粉及び食用植物油」のケース）

GATT 第 19 条のみに規定され、セーフガード協定に規定されていない「事情の予見されなかった発展の結果」について明示したのかどうかが論点である。

チリは、パネル審議の段階で、一時的とは見なされない期間にわたる輸入產品に係る國際價格の著しい低價格の継続という特殊な状況が「事情の予見されなかった発展の結果」に相当するとしている。確かにチリは、セーフガード発動の決定時において、輸入產品の國際價格が相当かつ急激に減少した時に輸入増加とさらなる増加の可能性が起きたと言及しているとは言え、この國際價格の急落が「事情の予見されなかった発展の結果」に該当する理由について全く説明を与えていないので、チリは「事情の予見されなかった発展の結果」について明示していないと考えられる。したがって、チリは GATT 第 19 条に違反している。

5. おわりに

以上に整理してきた農産物セーフガードの現状に基づき、今後の発動に当たり、発動条件の運用に関して留意すべき事項等を指摘することにより本稿のまとめを行う。

（1）国内産業の明確化について

今後、特に留意すべき点は、国内産業が生産する產品と輸入產品との間の確固とした同種性または直接的競合性の解釈が要求されることである。セーフガード協定においては、「同種の產品」及び「直接に競合する產品」の具体的定義は規定されていないが、「同種の產品」における同種性は、外觀、物理的特性、需要の用途や流通経路における同一性であると解釈して差し支えないであろう。また、「直接に競合する產品」における「直接的競合性」は、国内産業の特定について争われていない「韓国・脱脂粉乳調整品」のケースから判断して、「同種」とは言えないが、市場において同一の需要者にとって代替性が認められることであると解釈して支障はないであろう。以上の解釈を前提とすれば、農産物の加工品の輸入が増加している状況において、加工業者に原材料を提供している原材料生産者が、加工業者と生産プロセスにおける連鎖関係を有しているために、何らかの形で損害を被っていたとしても、その損害はセーフガードの発動の根拠になりえない。輸入品が加工品である限り、同種の又は直接に競合する產品である加工業者である食品メーカーの損害がセーフガード発動の根拠である。

(2) 販売等の水準の変化の評価について

パネル及び上級委員会の審査において示されたスタンダード・オブ・レビューから明らかなように、全て数値化した形で評価しているという評価の形式面が損害の認定の正当性を保証する上での必要条件となっている。評価した指標が損害を示していると考えられる場合でも、部分的に評価指標に欠落がある場合は協定違反である。輸入増加が見込まれる产品に関する国内産業の損害指標データについて地道な収集・整理が必要である。評価の内容面については、調査機関の指標の評価方法が損害根拠の説明として非合理でない限り、その判断自体については尊重されることとなっている。換言すれば、指標の具体的な数値に関して、それが重大な損害に該当するのかどうかという判断については各国の判断に委ねられていることとなっている。たとえば、ある指標の水準の変化が悪化傾向を示していくとも、損害の指標として適切ではない、あるいは、損害の指標として重要度が高いことを合理的に説明できれば損害の存在を決定することが可能となる。各国の発動事例では、必ずしも全ての指標がマイナス傾向を示しているわけではない。このため、指標の変化の評価に当たっては、個別指標毎の説明で終わらせることなく、個別に評価した上で各指標を組み合わせて産業の状態を総合的に評価する手法の確立が望まれる。損害の存在の説明の補強材料として、セーフガード協定で規定されている評価指標のみならず、国産品の価格、在庫、投資の状況を併せて評価することも考慮すべきである。

(3) 因果関係の立証及び輸入増加以外の要因の分析について

輸入増加以外の要因による国内産業の損害への影響の大きさを明示的に示すことが必要であるので、国内産業の損害を輸入増加が原因となっている部分とその他の要因がもたらした部分とに分離することを可能とする計量的な手法を確立しておく必要がある。

(4) 「事情の予見されなかつた発展の結果」について

セーフガード協定には規定されていないが、GATT 第 19 条を根拠として、各国が示す必要のあることが明らかにされた。このため、技術開発等の貿易環境や国内環境に変化をもたらす要因を多面的に把握しておくこと、さらにその要因の予見不可能を立証する手法を確立しておく必要がある。

(5) パネル及び上級委員会の判定結果についての評価

「国内産業の明確化」については、「国内産業」の範囲に輸入产品と同種の又は直接に競合する产品の国内生産者のみを含み、当該产品の原材料の生産者が排除されている。しかしながら、例えば、加工食品の輸入増加から、当該加工食品の原料農産物が売れなくなる可能性がある。この場合、営業活動の一部として当該加工食品を製造している食品会社は、セーフガードの発動がなくとも、加工をとりやめ製品輸入に切り替えることにより会社全体としては損害を免れることは現実的に可能だが、原料農産物生産者はそのような対応をすることは不可能である。このため、輸入产品と同種の又は直接に競合する产品の国内生

産者の損害のみにセーフガード発動の根拠を限定してしまうことにより、輸入増加により現実に損害を被っている産業を救済する政策ツールとしてセーフガードを利用することができなくなってしまう可能性があるので「国内産業」の解釈の緩和の方向について検討すべきではないか。

損害指標の評価については、形式的な側面が強調されているため、突発的な貿易環境の変化により、従来から想定し得なかった品目の輸入増加が発生した場合に、部分的なデータの不備という点だけで、国内産業の損害を認定しない事態に陥る可能性が高い。農産物セーフガードの発動事例においては、特に「生産性」、「操業度」の評価の欠落が目立っていたが、今後は、形式的側面の緩和の方向について検討すべきではないか。

因果関係については、輸入増加とその他の要因による損害への影響を分離することを要求しているが、現実問題としてこれは果たして可能なのか。厳しい要求をする一方で、分離方法についての具体的な情報は示されていない。

「事情の予見されなかつた発展」に関する条件には、予見できる変化に伴う輸入の増加には、国内産業があらかじめ対応することができ、輸入制限は必要がないという前提が見て取れる。しかしながら、予見できることと、各産業に特有の産業調整スピードの限界とは別問題であると考えられることから、当該条件により輸入制限による救済措置の正当性を区別することには疑問が残る。さらに予見不可能性について立証することが果たして可能なのかという問題もある。

以上のことから、現在、WTOにより示されているセーフガードの運用に対する国際規律は改善の余地があるものと考えられる。